

20 世纪六七十年代美国城市黑人参政原因初探

胡 锦 山

(厦门大学 历史系, 福建 厦门 361005)

[摘 要] 20 世纪六七十年代, 美国黑人的口构成与阶级结构发生了巨大的变化。黑人城市人口的快速增长与黑人中产阶级队伍的不断壮大, 使黑人的思想意识与政治觉悟显著提高, 为黑人跻身于美国政治生活奠定了实质性基础。民权运动与聚居区革命及约翰逊政府向贫困宣战进一步提高了黑人的参政意识。60 年代以来, 黑人为争得宪法赋予每个公民的平等权利进行了一系列的斗争, 并积极参与美国政治选举活动, 在市政一级的选举中首次取得成功, 以后黑人民选官员人数大规模增长。然而, 白人至上的种族主义仍未消除, 黑人仍被排斥在美国主流社会之外, 只要种族歧视仍在美国存在一天, 黑人就无法得到真正的平等。

[关键词] 美国黑人; 参政; 原因

[中图分类号] K712.54 **[文献标识码]** A **[文章标号]** 1001 - 6201(2000)01 - 0025 - 05

20 世纪六七十年代是美国历史上重要的一个时期, 对美国黑人来说尤为如此, 在此期间美国城市黑人参政意识空前提高, 不断参与美国的选举活动, 黑人希望通过选票获得更多的政治权利, 跻身于美国城市政治领域并更多地分享美国的财富, 以此作为他们进入美国主流社会的手段。这一变化是从 60 年代民权运动以来产生的, 但其根源却要追溯到更远的历史, 本文首先扼要地叙述美国黑人参政的历史情况, 然后再具体分析六七十年代美国黑人人口与阶级构成对黑人参政奠定的实质性基础; 民权运动与聚居区革命及约翰逊政府向贫困宣战对黑人参政意识的提高所起的作用, 以说明这一阶段美国城市黑人政治生活发生的变化。

一、历史上美国黑人的参政情况

长期以来, 黑人在美国政治生活中一直处于无足轻重的地位, 无论是在选举过程还是在担任公职

方面, 黑人所起的作用都是微乎其微的(重建时期是个例外)。直到大约 1900 年城市聚居区形成时为止, 北部城市黑人一般说来是可以参与投票选举的, 偶尔黑人会被白人占极大多数的选区推选担任地方和州官员^[1]。从 20 世纪初起, 由于黑人不断迁徙出南部, 北部城市中黑人人口快速增多, 白人的敌意增强, 城市黑人开始面临越来越严重的种族歧视与隔离, 黑人聚居区出现在美国城市, 虽然这并未剥夺黑人的选举权, 但它已对不断增长的黑人选区参与政治生活进行了有效的压制与排斥, 使黑人难以参与城市政治。“1900 - 1940 年白人所把持的城市机器对黑人的目标就是使黑人城市社区的政治影响归于无效和起码降低到最小限度。”^[2](P182)

二战结束后, 从 1945 到 1960 年, 由于城市政党机器的衰败和黑人人口的快速增长, 在芝加哥、底特律、克利夫兰等城市, 黑人在竞选双方力量接近的选举中往往起到举足轻重的作用, 两党纷纷鼓励黑人选民投本党候选人的票。但是, 由于黑人社区缺乏

[收稿日期] 1999-11-05

[作者简介] 胡锦涛(1963 -), 女, 浙江乐清人, 厦门大学历史系副教授, 历史学博士。

政治团体,难以提名自己拥护的人做公职候选人,这样黑人选民经常被掌握竞选活动的白人政客所利用,按他们的意旨投票,实际上黑人毫无发言权可言。结果,直到60年代中期以前黑人在城市政治生活中仍然基本处于无权地位。

二、黑人人口与阶级构成的作用

黑人是美国最大的少数民族,1960年时黑人人口为1887万,城市黑人人口占黑人总人口的73.2%;1970年时黑人人口为2258万,其中81.3%的黑人居住在城市^[3](P22)。但在黑人对城市政治发挥影响上,人数一直不是决定性的因素。1960年黑人人口在美国的亚特兰大、巴尔的摩、加里、底特律、芝加哥、纽瓦克、奥克兰、圣路易斯和华盛顿特区这九个大城市人口中占1/4到1/3,有的城市甚至超过了50%。但在任何城市中这些人数都未转化为可用民选官员来衡量的相应的政治影响,也就是说人口优势尽管是一个民族集团参与政治的必要条件,对黑人在地方政治体制中发挥作用却并非是一个有效的因素。但也正是这些人数为黑人下一步的政治活动提供了基础。上列美国九大城市中黑人人口1970年在全市人口中已占1/3到1/2。显然在此时城市黑人已具有了发挥他们选举影响的人数优势,众多的黑人城市人口是70年代黑人发挥其政治作用的一个重要因素。值得一提的是,到1977年时,这九个城市中有七个城市黑人被选为市长。

从20世纪初起,特别是二战以来,美国黑人开始大批从南部农村迁往北部和西部城市,随着黑人人口工业化和城市化而来的职业分化,在黑人当中划出了阶级界线。当然,在黑人中几乎不存在上层阶级,少数黑人中产阶级主要由从事专业和商业的黑人组成,大量的黑人产业工人成为黑人社会结构的广泛基础。60年代美国城市黑人社区阶级构成的重要特征是大量经济上受压迫的底层阶级和一小部分孤立的中产阶级。但随后十年间美国黑人的地位有了实质的上升。

在民权运动和聚居区革命的冲击之下,黑人得到了进入商业、政府部门、新闻界和高薪技术部门的就业机会。在1966年55.1%的黑人人口处于贫困线之下,到1973年,这个数字下降为34.1%。贫困人口的下降和就业机会的扩大是与黑人教育状况的重大变化联系在一起的。从1964年到1974年完成

高中教育的黑人(25-24岁)所占的比例从42%增加到72%,完成四年大学或更高教育的比例从4.1%增长到8.1%^[4]。

这一切显然带来了黑人社区中阶级构成的变化,出现了一个人数较多,职业多样的中产阶级队伍。这对黑人在政治上发挥作用是重要的,因为随着知识水平的提高和阶级地位的上升,投票和政治参与也会普遍增多。而且,与城市黑人政治发展更直接相关的是,在美国“对重要职位的候选人来说中产阶级地位是至关重要的前提条件,一个民族集团能否有效地发挥其政治影响以及能否获得这样的提名也有赖于中产阶级的发展壮大。只有这样,当种族集团已发展到一个数量可观的中产阶级时,其选举才是最有力量的。”^[5](P343)

黑人中产阶级除了数量增多和职业多样化外,还有一个显著之处就是这时的中产阶级(至少是其中的部分)比60年代以前的中产阶级更倾向于在政治上与底层阶级密切合作。60年代以前黑人社区在城市政治中软弱无力,除了大量的黑人中产阶级人数极少外,另一方面也是他们不能也不愿与底层阶级结成一体,从而也不能为底层提供领导所致。“由于社会结构和利益关系间的差异,相对少的黑人中产阶级被从底层阶级中隔离开来。”^[6](P298)

美国黑人政治学家查尔斯·汉密尔顿指出,在19世纪和20世纪早期在美国城市中发展的黑人中产阶级大部分属于“私营领域”的中产阶级,他们受雇于各种私人公司,从市场经济运转中获得收入,这样他们发展了“与底层黑人对抗的阶级利益”。而现在则不同了,“黑人中产阶级基本是从公共部门获得薪金,这就极大地决定了这个阶级为了自身的地位和利益将承担起一定的本民族责任。”^[5](P21)虽然中产阶级和底层阶级在思想意识上并不完全一致,在看待公共领域的扩展时他们都有自己客观的利益,中产阶级在于公共领域的雇佣机会,而底层阶级注重公共援助的扩大和各种社区服务。但一致的是他们都极大程度地依赖于公共领域,并从中获益。60年代以来,美国黑人总是要比白人在更大程度上依赖公共领域提供的各种机会。据调查,在1974年从事公共领域职业的21.6%为黑人,而且从事公共领域工作的黑人的收入要比受雇于私人企业的黑人收入高26%以上,1974年在联邦福利开支中黑人所得占总数的36%,而同期黑人的总收入占6.8%,总人口占11%^[5](P25)。其结果便是在城市黑人政治

中必然出现一种结构性的互相依存,它在不同的社会地位的人们间搭起了桥梁,并在社区中产生了相当大的凝聚力,从而也有助于消除原来存在于黑人社区中的底层与中产阶级间的对抗。

三、民权运动与聚居区革命的影响

民权运动和聚居区黑人革命是这一时期发生在美国的重大历史事件,对现代美国社会政治进程、种族关系的演进具有深远的影响。1964年和1965年,面对黑人运动的压力,美国国会通过了两个重要的民权法案,它们清除了美国社会种族压迫的法律基础,为黑人进入美国政治领域增加了广泛的机动性。

1964年民权法是美国国会为支持种族平等所颁布的意义最深远、内容最广泛的民权法案。它禁止在选举、受教育和利用公共设施方面实行种族歧视和种族隔离,这为黑人进入职业和教育研究机构提供了可能性。从作用上看,该法案在一定程度上加快了黑人中产阶级队伍的壮大,而黑人中产阶级的增多为黑人的政治斗争提供了中坚力量。

1965年颁布的选举权法,为在法律上清除黑人行使选举权的障碍提供了保障,它对美国城市政治,特别是南部城市政治产生了极大影响。民权运动前,“南部黑人基本上被否认了选举权和担任公职的权利,以致于他们在公共事务上的作用是微不足道的。”^[61](P308)1965年的选举权法规定:禁止1964年大选时登记选民不到选民总数50%的州和县,在进行选民登记时采取文化考试和其他歧视性措施;并授权司法部长派遣联邦官员,到这些地区进行选民登记工作。这个法案颁布后,1965年南部就有近300万黑人选民登记。南部登记的合格黑人选民从1960年的占南部黑人人口的28%,上升到1973年的59%^[71](P133)。1965年法案通过后,黑人领袖开始在南部地方选举中获得一系列的胜利,黑人民选官员人数大规模增长。1960年在南部大约有50个黑人民选官员,到1974年黑人民选官员的人数已增加到1314人,其中绝大多数在地方一级担任官职^[71](P141)。尽管在南部黑人民选官员的比例仍然很小(1974年南部地方与州一级官员共79000人),但自从选举权立法通过以来在地方政治中黑人已经取得了一些进步。

最为重要的是,选举权法第五款规定本立法所

辖的州和地方政府应向美国司法部长或哥伦比亚特区的美国地方初审法院递交根据选举法或程序所做的变化以判定它们是否在含义上或影响上具有种族歧视。根据这一款,1969年最高法院对阿伦诉弗吉尼亚州教育局一案做了裁决。当时里士满市将大约居住有50000白人的郊区划入该市,从而使占该市人口近一半的黑人利益受到了损害,最高法院认为地区法院有待于按照这一法案进行审查,因为它们有歧视性的作用,并规定在里士满要纠正以前的错误,实行保护制度,给予该市黑人更多的参政权力。这一诉讼的直接后果是在1970年的选举中,黑人在该市9人的市政委员会中赢得了5席,而且黑人亨利·L·马什(Henry L. Marsh)当选为弗吉尼亚州里士满市的市长。自此以后该市市长一直是黑人。

1964年7月18日,纽约哈莱姆爆发了震撼美国的大规模黑人暴力斗争,1965年8月在洛杉矶的黑人聚居区瓦茨区发生了更大规模黑人暴力斗争,随后三年美国主要城市中发生了多起黑人造反事件。这标志着以南部为主的民权运动走向终结和以北部城市为基地的黑人运动由非暴力转为暴力。随着黑人革命不断深入扩大,1966年“黑人权力”作为一种新的口号出现在黑人政治活动中,并不断向争取黑人政治和经济权力的方向发展。“黑人权力”这个宣传性的口号进一步促进了聚居区中方兴未艾的革命,并且对黑人参与城市政治产生了深远的影响。

首先,它在城市政治生活中增加了黑人的作用,唤起公众注意这一事实“政治体制传统上是少数民族有效参与影响公共财富分配决策的重要手段,但它对黑人却并非象对其他集团一样发挥作用。”^[81](P287)经过城市暴力斗争后,黑人对所处的困境更可能产生的一种反应就是谋求通过政治行动改善现状。他们感到,如果他们能够有效地运用他们的政治力量,政府是会为黑人做更多事情的,施加政治影响会比任何其他手段都更能为黑人在市一级、州一级,甚至联邦一级起到有利的作用。在北部城市有了更多的黑人开始参加选举。

其次,它增强了黑人的民族认同感,进一步克服了中产阶级与底层阶级在社会结构、利害关系和兴趣爱好方面间差距,从而增强了黑人社区的团结一致,并促使他们要求更广泛的民权。60年代后期,在城市黑人社区中出现了一种黑人政治文化,强调作为黑人的自豪感,参与者包括了较高地位的黑人。

第三,“黑人权力”促进了黑人政治组织的形成,

黑人组织对黑人积极参与投票起到了促进作用。1966年在加利福尼亚奥克兰成立的黑豹党虽然强调必须与警察的镇压活动作斗争,但是黑豹党人也主张通过选举争得权力,1973年他们独自参加了选举活动,并在黑豹党主席博比·西尔竞选奥克兰市长时呼吁白人和黑人投他的票。1967年10月,斯托克斯作为独立民主党人参加了克利夫兰的市长竞选,他获得了95%的黑人选票,以110354票对92029票挫败了政府任职者;在印第安纳州的加里市,1967年春民主党初选时有9人竞选市长,黑人律师哈彻获首位,赢得黑人选票的90%^[5](P348)。

“黑人权力”为动员长期沉寂和被压抑的底层黑人参与黑人政治活动提供了一个思想上和组织上的手段。这样“黑人权力”必然对黑人领袖的态度和行为产生重要作用,到1968年,它逐渐被作为对黑人自豪感和文化的一种合理解释和美国政治生活中多元化的一部分而接受。美国学者在对新泽西州黑人与白人民选官员的比较研究中发现,大多数黑人官员赞成这一词。新泽西州黑人官员认为这一词所要达到的目标是对社会利益的“合理分配”,“作为一个口号,‘黑人权力’将把黑人联结在一起,作为一个目标,它将保证使黑人按比例公平合理地获得全社会的商品、服务和机会中属于自己的部分”^[9](P101)。使美国社会对“黑人权力”有了认识的重要标志是1968年卡尔·斯托克斯和理查德·哈彻当选为美国主要城市的首批黑人市长。《时代》周刊在它的封面图片题材报道中,把这次选举称为“真正的黑人权力”的一个例证。而《纽约时报》的社论称:“上周二在克利夫兰、加里和南部其他地方的选举将‘黑人权力’由一个晦涩的口号变成了一个极有意义的词,即通过民主程序达到政治上的成功。”^[5](P349)

四、“向贫困宣战”与黑人参政

1964年的民权法和1965年的选举权法并未缓解黑人的抗议斗争,为了平息黑人的不满和正在增长的暴力反抗,把民权运动纳入官方控制的轨道,约翰逊政府试图通过反贫困措施满足黑人的部分经济要求。1964年1月,约翰逊总统在国情咨文中宣称:“向美国的贫困宣战。”不久,又向国会提出以经济机会法案为主要内容的反贫困立法计划。1964年8月,经济机会法在国会通过。

如果从美国社会上贫困存在的范围与影响程度

来衡量向贫困宣战的效果,那么约翰逊总统的向贫困宣战就与他的越南战争一样是失败的。但向贫困宣战的意义在于约翰逊的贫穷问题专家并不仅把贫穷视为缺少金钱与经济资源,而且将其视为在城市政治中缺少权力、政治组织与影响。他们认为:“穷人不仅缺少固定资金也缺少政治资源、社会威望,并且不易于接近决策者。……穷人参加选举投票的人数较低,……最重要的是,穷人几乎没有自治组织,而这样的组织是能够表达他们的集体需要并最大限度增加他们选举的影响。……总而言之,贫穷既有经济方面的也有政治方面的……必须动员社区群众,发展新的政治精英,这样才能有效地表达群体利益。”^[10](P4)由此可见,在穷人特别是黑人聚集的社区发展社团组织,培养社区中的穷人领袖也是反贫困计划所要达到的一个目标。

1964年8月通过的经济机会法主要有三项内容,其中一项是社区行动计划,该计划要求穷人、特别是贫困黑人“最大限度地参与”当地社区各项活动,同时“组织他们,增加黑人(和其他少数民族)的影响,使其成为城市政治体制的组成部分”^[10](P7),在地方政治中获得较大的发言权。为此,约翰逊政府还将部分反贫困计划交给当地穷人参加的社区行动局负责管理和协调。实际上,联邦政府在社区行动计划和随后几年的模范城市计划中一直寻求在美国城市中为黑人和其他少数民族提供一种联邦控制下的多元化政治。

这些计划的执行对黑人的政治生活产生了直接的影响。第一,社区计划和模范城市机构向一些少数民族提供了一直向他们关闭的在公共机构中任职的机会,联邦政府需要穷人的“参与”,一些少数民族于是被社区行动和模范城市机构所雇佣,黑人还控制了其中一些机构。约翰逊曾任命一个黑人律师负责总统就业机会均等委员会的工作。第二,在社区贫穷委员会供职为城市黑人提供了有用的参与社会政治活动的经验。他们利用反贫困计划组织社区黑人,为本社区的贫穷黑人的利益长期进行斗争。如在密西西比州,该州儿童发展组织雇用了1964年曾在当地领导黑人进行选民登记的黑人领袖,通过联邦拨款给贫穷的黑人固定收入,所以当地白人控告政府资助了“煽动分子”,并指控该计划是由黑人权力提倡者控制的。第三,反贫困计划本身促进了黑人组织的发展,并为黑人参与城市政治提供了可供选择的本民族领导人。随着黑人的人口构成与阶级

结构都已发生了巨大的变化,黑人的思想意识与政治觉悟有了显著的提高,备受困苦和歧视的黑人得出了这个结论:如果终究还要争得平等的话,那只能通过政治上发挥影响才能做到。正是在这个基础上,60年代以来,黑人为争得宪法赋予每个公民的平等权利进行了一系列的斗争,并投身于美国政治生活之中,在市政一级的选举中首次取得成功。

尽管民权运动、聚居区革命和“黑人权力”并未对美国政府造成威胁,但使美国政府认识到黑人社区中日益增长的不满和混乱损害了美国的“民主观念”,长此下去必然会动摇美国社会的根基,因而有必要将黑人运动纳入政府管制之中。60年代“伟大社会”进行的改革和黑人市长的当选及其他更高层次的民选(和被任命的)黑人官员应被视为是吸纳黑人进入美国政治领域以减少潜在的黑人斗争的威胁。具体而言,即把威胁因素公开吸收入现行政治体制之中。社区行动和模范城市机构提供了一种吸纳机制,大城市的市长职位提供了明显的一种吸纳机制。卡尔·斯托克斯曾说:“我是一个‘安全的’候选人,在那些白人的心里,他们相信一旦他们把我推到前面,他们就能收买下整个聚居区。”^[5](P349)

在20世纪八九十年代,黑人民选官员的数目继续上升,1990年有24名黑人当选国会众议员,使这届国会成为重建以来黑人议员最多的一届国会。1990年黑人民选官员有7335人,比1980年增加了68%,黑人当选市长人数继续上升,还有1名黑人当选为弗吉尼亚州州长,成为美国历史上第一个黑人州长。此外还有几十名黑人被任命为联邦法官、驻外使节,黑人将军鲍威尔被任命为参谋长联席会议主席。但从整体上看,黑人民选官员和任命官员所占的比例仍很小,黑人官员仅占全国官员总数的2%。70年代以来黑人投票人数还略有下降,据美国人口统计局的报告,1990年59%的黑人选民进行了选民登记,其中39.2%参加了投票,而在1986年,有64%的黑人选民进行了选民登记,其中43.2%参加了投票,1970年投票的黑人为43.4%,1966年是41.7%^[10](P95,96,98)。在经历了民权运动、聚居区革命,参加了无数次各级选举后,制度化的种族歧视未见消除,大多数黑人仍处于社会底层,这使许多黑人对参与政治究竟会给他们带来什么好处产生了怀疑。他们认为反贫困计划是联邦政府的又一次笼络人心的恩惠,企图通过向黑人领导人提

供高薪工作,拉拢黑人运动的活动家,以此瓦解黑人的战斗力。事实说明,已取得的胜利对黑人中产阶级有利,而黑人中产阶级可代表穷人说话,使黑人的生活比过去稍微好一点。越来越多的黑人开始认识到,只要种族歧视仍在美国存在一天,黑人就无法得到平等,二十几名黑人议员决不能改变美国社会白人至上的种族主义的。

[参考文献]

- [1] Alan Spear. The Origins of the Urban Ghetto, 1870 - 1915 [A]. Nathan Huggins, Martin Kilson and Daniel Fox · Key Issues in the Afro - American Experience [C]. Fox New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1971. 153 - 166.
- [2] Martin Kilson. Political Change in the Negro Ghetto, 1900 - 1940s [A]. Key Issues in the Afro - American Experience [C]. eds. Huggins, Kilson and Fox. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1971.
- [3] U S Bureau of Census. Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970: Part 1, Table A 172 ~ 194 [R]. Washington, D C, 1975.
- [4] U S Bureau of Census. The Social and Economic Status of the Black Population, 1974 [R]. Washington, D C, 1974. 24, 42, 57, 83, 97.
- [5] Robert C Smith. The changing shape of Urban politics: 1960 ~ 1970 [J]. Annals of the American Academy of political and Social Science, 1978.
- [6] Edward C Banfield and James Q Wilson. City Politics [M]. New York: Vintage Book, 1963.
- [7] David Campbell and Joe R Feagen. Black Politics in the South: A Descriptive Analysis [J]. Journal of Politics 37, February, 1975.
- [8] Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders [R]. New York: D P Dutton, 1968.
- [9] Leonard Cole. Blacks in Power [M]. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- [10] David Greenstone and Paul Peterson. Race and Authority in Urban Politics [M]. New York: Russel Sage Foundation, 1973.
- [11] Alphonso Pinkney. Black Americans [M]. Englewood Cliffs, N J, Prentice Hall, Inc, 1993.

[责任编辑:赵红]